

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (บริษัท วิสต้า แลนด์ จำกัด กับพวก) ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การคิดดอกเบี้ยของโจทก์โดยอาศัยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้เองนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๕๗ หรือไม่

ข้อเท็จจริงมีว่า ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง บริษัท วิสต้า แลนด์ จำกัด ที่ ๑ นายชาติ บุญดีเจริญ ที่ ๒ เป็นจำเลยในข้อหา กุ๊ยม จำนอง ค้ำประกัน เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ย. ๕๕๐๕/๒๕๕๑

จำเลยในคดีนี้ได้ยื่นคำให้การและคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การโดยเห็นว่า การคิดดอกเบี้ยของโจทก์ โดยอาศัยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้เองนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๕๗ ปัญหานี้ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน จำเลยจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การคิดดอกเบี้ยของโจทก์ โดยอาศัยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไปประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยเอง เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๗

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของธนาคารพาณิชย์ที่ออกโดยอาศัยประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาประเด็นข้างต้นมีดังนี้

๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมี

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๕๗ สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

๒ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้
- (๓) ค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้
- (๔) เงินมัดจำที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเรียก
- (๕) หลักประกันเป็นทรัพย์สินที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเรียก

บรรดาเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งอื่นใดที่อาจกำหนดเป็นเงินได้ที่ผู้ฝากเงิน หรือบุคคลอื่นได้รับจากธนาคารพาณิชย์ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น เนื่องจากการฝากเงินหรือที่ธนาคารพาณิชย์ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้นได้รับเนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้นของธนาคารพาณิชย์ ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลด หรือค่าบริการตามความใน (๑) หรือ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าบริการที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดตาม (๓) ไม่ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ตาม (๒)

การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แม้ว่ามาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ จะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดเพราะเป็นการให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นธนาคารกลางของชาติทำหน้าที่ควบคุมดูแลและกำกับกำกับการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไปออกประกาศโอนถ่ายอำนาจในการประกาศอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดเงินให้สินเชื่อไปให้ธนาคารพาณิชย์

เท่ากับเป็นปฏิบัติการที่สละละทิ้งอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและกำกับการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น การกระทำดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงทำให้อำนาจการควบคุมดูแลและกำกับของธนาคารกลางไม่มีความหมาย และถึงแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๔ โดยตัวของมันเองจะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศข้อกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์สามารถเรียกดอกเบี้ยหรือส่วนลดได้ไม่เกินอัตราที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนด จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ และต่อไปเมื่อมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่เนื่องจากขณะนี้ยังมิได้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงไม่อาจดำเนินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ ได้ การโอนถ่ายอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องที่เป็นหน้าที่อันเป็นหลักของธนาคารกลางไปให้ธนาคารพาณิชย์ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายหรือเอารัดเอาเปรียบผู้กู้ เมื่ออำนาจอันควรเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตกไปเป็นของธนาคารพาณิชย์แล้ว ย่อมถือได้ว่าการกระทำของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นส่วนที่แยกออกไม่ได้จากอำนาจตามมาตรา ๑๔ เพราะการโอนถ่ายอำนาจจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปยังธนาคารพาณิชย์โดยอาศัยประกาศ ก่อให้เกิดสภาพบังคับและส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์เข้ามามีอำนาจและบทบาทเสมือนหนึ่งเป็นธนาคารกลาง แต่โดยเหตุที่ธนาคารพาณิชย์เป็นองค์กรเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไร จึงไม่มีหลักประกันอันใดว่าธนาคารพาณิชย์จะดำเนินการโดยไม่เลือกปฏิบัติ เมื่อธนาคารพาณิชย์เป็นฝ่ายมีอำนาจและทำหน้าที่ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ เสียเองแล้ว ก็เท่ากับว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์กลายเป็นกฎหมายที่ฝ่ายที่จะต้องถูกควบคุมดูแลและกำกับเป็นฝ่ายดำเนินการประกาศอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดเสียเอง การกระทำเช่นนี้มีผลทำให้มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ไม่มีผลตามความมุ่งหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงควรหาทางดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย

หากกระทรวงการคลังและ/หรือธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการปรับเปลี่ยนนโยบายในการควบคุมอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมเสียใหม่ หรือธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรมหาชนของรัฐ ต้องการโอนถ่ายอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคาร

พาณิชย์อาจเรียกได้ ก็จะต้องไปแก้ไขกฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินและพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ปรับเปลี่ยนมาตราที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐ กับสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์เสียใหม่ ในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น แม้คำสั่งที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกว่า “ประกาศ” ก็ตาม แต่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นธนาคารกลางย่อมมีผลบังคับ เพราะออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติ จึงเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของกฎหมาย มีประกาศและใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยปกติแล้วประกาศหรือกฎ จะต้องอยู่ในขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีนี้ก็อยู่ในขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมาย และมีผลใช้บังคับ เป็นแต่ปัญหาที่มีอยู่คือ การที่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของกฎหมายอันมีผลใช้บังคับนี้ เป็นการโอนถ่ายอำนาจที่กฎหมายหลักให้ไว้แก่องค์กรมหาชนของรัฐไปยังองค์กรเอกชน ซึ่งผู้ว่าราชการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจและไม่สามารถมอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ต่อไปยังองค์กรอื่นหรือบุคคลอื่นได้ การโอนถ่ายอำนาจหรือการมอบอำนาจในระบบการบริหารการจัดการของรัฐนั้น จะต้องเป็นการโอนถ่ายอำนาจหรือมอบอำนาจภายในและระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง หรือลดอำนาจหน้าที่ของรัฐลงโดยมอบหรือส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรประชาชนมีส่วนร่วมหรือดำเนินการจัดการภารกิจต่างๆ เอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายและโอนถ่ายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย ในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคเอกชนนั้น มีอาณาบริเวณบางส่วนที่รัฐจะต้องคำนึงถึงผลที่จะกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในฐานะผู้บริโภคและผู้ประกอบการ รัฐธรรมนูญจึงคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยทั่วไป และในฐานะต่างๆ ไว้ รวมถึงการคุ้มครองตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๗ ด้วย

วินิจฉัยว่า ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของธนาคารพาณิชย์ที่ออกโดยอาศัยประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประกาศที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

นายชยันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ